



ГУБЕРНАТОР ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Герцена ул., д. 2, г. Вологда, 160000; тел.: (8172) 23-00-16, 23-00-00; факс: (8172) 23-00-13;
e-mail: Government@pvo.gov35.ru; http://www.vologda-oblast.ru

06.09.2023 ИХ.01-12630/23
На № 1176/23 от 17.07.2023

Председателю Законодательного
Собрания области

О рассмотрении протеста

А.Н. Луценко

Уважаемый Андрей Николаевич!

Направляю информацию о рассмотрении протеста Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры на закон области от 7 мая 2014 года № 3361-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях Вологодской области».

Приложение: на 5 л. в 1 экз.

С уважением

О.А. Кувшинников

Т.М. Садинов
(8172) 23-01-11 (доб. 0812)
Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды области

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ
07 09 2023 г.
Входящий № 4159

Информация

о рассмотрении протеста Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры на закон области от 7 мая 2014 года № 3361-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях Вологодской области»

1. В соответствии с пунктом «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Частью 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) установлено, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов создания и обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий регионального значения (далее также - ООПТ).

В соответствии с Уставом Вологодской области от 18 октября 2001 года № 716-ОЗ Законодательное Собрание Вологодской области является представительным и единственным законодательным органом государственной власти области, осуществляющим законодательное регулирование по предметам ведения области и предметам совместного ведения Российской Федерации и области в пределах полномочий субъекта Российской Федерации (статья 42, пункт «б» части 1 статьи 44 Устава области).

Согласно частям 5 и 6 статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться не указанные в части 1 статьи 44 полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. По вопросам, указанным в части 1 статьи 44, органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные

нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

В силу статьи 58 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» государственные природные заповедники, в том числе государственные природные биосферные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные парки, дендрологические парки, природные парки, ботанические сады и иные особо охраняемые территории, природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, образуют природно-заповедный фонд.

Статьей 6 данного закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, отнесено право образования особо охраняемых природных территорий регионального значения, управление и контроль в области охраны и использования таких территорий.

При этом, согласно вышеназванной статье 58, порядок создания и функционирования особо охраняемых природных территорий регулируется законодательством об особо охраняемых природных территориях.

В силу статьи 1 Федерального закона от 14 мая 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее также - Федеральный закон № 33-ФЗ) законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях основывается на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации и состоит из данного Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, закон области от 7 мая 2014 года № 3361-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях Вологодской области» принят Законодательным Собранием Вологодской области в реализацию вышеуказанных полномочий.

2. Федеральный закон № 33-ФЗ предусматривает полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию особо охраняемых природных территорий.

В то же время прямого запрета на принятие решений о реорганизации, ликвидации особо охраняемых природных территорий указанный закон не содержит. При этом указанные процедуры упоминаются в действующих правовых актах федерального уровня.

Статьей 4 данного федерального закона предусмотрено, что в целях оценки состояния природно-заповедного фонда ведется Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий, который включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности.

Согласно приказу Минприроды России от 19 марта 2012 года № 69 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых

природных территорий» основанием для включения сведений в федеральный и региональные кадастры, а также для обновления этих сведений или перевода особо охраняемой природной территории из одного раздела кадастра в другой является принятие Правительством Российской Федерации, органами государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления решений о создании, изменении площади, категории, об уточнении границ и (или) изменении установленного режима особой охраны (включая особенности функционального зонирования) и использования особо охраняемой природной территории, о реорганизации особо охраняемой природной территории (пункт 14).

Также продолжает действовать приказ Минприроды России от 25 января 1993 года № 14 «Об утверждении Общего положения о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации» (данный акт включен в перечень нормативных правовых актов, на которые не распространяется требование об отмене с 1 января 2021 года, установленное Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»). Указанным положением допускается изменение границ, реорганизация и ликвидация государственных природных заказников (пункт 7).

Полномочия субъектов Российской Федерации по ликвидации, реорганизации или изменению границ ООПТ вытекают из содержания предусмотренного абзацем шестнадцатым статьи 6 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» положения, в соответствии с которым органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют управление и контроль в области охраны и использования ООПТ.

Положения Федерального закона № 33-ФЗ о конкретных категориях особо охраняемых природных территорий также предусматривают, что управление территориями регионального значения осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и созданными ими государственными учреждениями (часть 1 статьи 20, часть 6 статьи 22, часть 3 статьи 28).

Федеральный закон № 33-ФЗ прямо устанавливает, что земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах государственных природных заповедников и национальных парков, являющихся особо охраняемыми природными территориями федерального значения, находятся в федеральной собственности и отчуждению не подлежат (за исключением земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, включенных в состав национальных парков). В отличие от этого в отношении государственных природных заказников, памятников природы, относящихся к особо охраняемым природным территориям регионального значения, таких норм не установлено.

Анализ приведенных положений в их системном единстве, в том числе с учетом статьи 44 Федерального закона № 414-ФЗ, свидетельствует о том, что если органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по созданию и управлению особо охраняемыми природными

территориями, то и упразднение (изменение границ) особо охраняемых природных территорий также относится к компетенции данных органов.

С учетом этого в соответствии со статьей 12 закона Вологодской области от 7 мая 2014 года № 3361-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях Вологодской области» полномочиями по принятию решений о реорганизации или ликвидации особо охраняемых природных территорий областного значения наделены органы исполнительной государственной власти области.

3. Право органов государственной власти принимать решение об упразднении ООПТ, изменении их границ подтверждается судебной практикой.

Так, апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 года № АПЛ17-178 указано, что «Правительство Российской Федерации, осуществляя полномочия по управлению федеральной собственностью, вправе как создавать государственные природные заказники, так и ликвидировать их с соблюдением требований действующего законодательства в сфере охраны окружающей среды».

В апелляционном определении судебной коллегии по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2020 года по делу № 66а-1007/2020 судом указано, что «коль скоро органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по созданию и функционированию особо охраняемых природных территорий, а также изменению их площади (что сопровождается фактом изменения самих границ таких территорий), то и упразднение ранее созданных особо охраняемых природных территорий, переставших отвечать целям и задачам их первоначального создания, закрепленным на законодательном уровне, также отнесено к компетенции данных органов.».

Девятым кассационным судом общей юрисдикции в кассационном определении от 28 июля 2021 года по делу № 88а-6083/2021 также подтверждено право субъектов Российской Федерации устанавливать основания, условия и порядок изменения границ либо упразднения особо охраняемых природных территорий регионального значения.

4. Нормативные правовые акты 14 субъектов Российской Федерации, входящие в зону надзорной деятельности Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, содержат нормы, позволяющие реорганизовывать, ликвидировать особо охраняемые природные территории регионального значения. При этом регулирование данных процедур дифференцировано: определены различные основания для реорганизации, ликвидации, установлен отдельный порядок принятия соответствующих решений высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, предусмотрена необходимость согласования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти или соблюдения требований Федерального закона № 33-ФЗ.

Вместе с тем, несмотря на различное регулирование, требования Волжской межрегиональной прокуратуры заявлены в отношении самой возможности установления таких норм, что не соответствует вышеприведенным положениям федерального законодательства и судебной практики.

На основании изложенного считаю, что закон области от 7 мая 2014 года № 3361-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях Вологодской области» принят в пределах предоставленных действующим законодательством полномочий, опротестованные прокурором правовые нормы не противоречат федеральному законодательству, федеральным законодательством прямого запрета на установление предусмотренных в нем положений о реорганизации, ликвидации особо охраняемых природных территорий не имеется.